Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

33 495 Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 66 BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2015

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft ten behoeve van het AO ROC Leiden een notitie gemaakt waarin een weergave geschetst wordt van de gebeurtenissen omtrent ROC Leiden.
De vaste commissie voor OCW heeft per emailprocedure van 18 mei besloten deze notities openbaar te maken.

Hierbij bied ik u de notities aan.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Wolbert

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Kler

kst-33495-66
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

NOTITIE OVER HET ROC LEIDEN

Inleiding

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft ten behoeve van het AO ROC Leiden van 20 mei 2015 een notitie gemaakt waarin een weergave geschetst wordt van de gebeurtenissen omtrent ROC Leiden. Hiertoe heeft het BOR in samenwerking met de afdeling Communicatie en de Dienst Informatievoorziening (DIV) een nieuw product ontwikkeld, de «Informatiestroom».

In deze informatiestroom[1] wordt op een A4 visueel de belangrijkste informatie over een onderwerp in de tijd weergegeven. Voor het AO ROC Leiden zijn er twee informatiestromen ontwikkeld. De eerste «Informatiestroom Minister» is een weergave van de feitelijke informatie die, volgens de brieven van 13 februari en 1 mei jl.[2], bij de Minister van OCW bekend was over de toestand van het ROC. De tweede «Informatiestroom Media» is een weergave van informatie in de media, voornamelijk van krantenartikelen. Deze stroom is onderverdeeld in drie onderwerpen: «Bouw», «Financieringsconstructie» en «Financiële positie en onderwijskwaliteit». De nu voorliggende notitie bevat een korte reconstructie van de toestand van het ROC en zaken die het BOR opgevallen zijn door de informatie uit de beide informatiestromen met elkaar te vergelijken. Suggesties voor vragen zijn cursief in de kaders opgenomen. De genoemde informatiestromen worden apart toegezonden en hebben het kenmerk «15-BOR-N-062a Informatiestromen ROC Leiden».

U kunt de informatie uit de informatiestromen en de notitie desgewenst gebruiken voor uw eigen inbreng bij het AO ROC Leiden. Ook verwijzen wij u graag naar het informatiedossier MBO-Instellingen Financiële positie van de DIV voor de gebruikte media artikelen.

1 Reconstructie

1.1 Achtergrond

Het ROC Leiden is in 1996 ontstaan door een aantal fusies. Het bestuur besluit in 2001 dat zij de 9.000 leerlingen, die verspreid zitten over meerdere scholen in de stad, in twee nieuw te bouwen locaties onder wil brengen.[3]
Uit onderzoek blijkt dat er 37.000 m^2 nodig is om de opleidingen te kunnen huisvesten, maar met de aankoop van de lokaties Lammenschans (LMS) en Leiden Centraal (CS) krijgt het ROC de beschikking over 80.000 m^2.[4] In deze extra ruimte zouden commerciële activiteiten plaats kunnen vinden zoals winkels, een hotel en een spa, zodat werk en leren dichter bij elkaar worden gebracht.

De bestuurders besluiten rond 2007 zelf als hoofdaannemer op te treden om zo meer economisch voordeel te behalen, zelf meer invloed te hebben, kleinere ondernemers uit de regio kansen te bieden en stageplekken te creëren. Deze manier van aanbesteden is op dat moment een noviteit. De animo van onderaannemers viel in werkelijkheid echter tegen. Ook bleek het lastig om een eindbelegger te vinden die na oplevering de panden zou kopen. De LMS locatie wordt als eerste ontwikkeld. In 2007 blijkt al dat de offertes van de onderaannemers hoger zijn dan begroot. In

---

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] Kamerstuk 33 495, nr. 62 en Kamerstuk 33 495, nr. 65.
[3] NRC Handelsblad 4 mei 2015.
[4] Kamerstuk 33 495, nr. 62 (Bijlage). Integriteitsonderzoek ROC leiden, p. 8.

de zomer van 2007 komt Green Real Estate (GREEN), het vastgoedbedrijf van textielondernemer Jan Zeeman, in beeld als eindbelegger.[5] Samen met de adviseur van het ROC[6] wordt een publiek-private samenwerking (pps) constructie bedacht tussen de school (ROC Leiden), de bank (BNG) en de investeringsmaatschappij (GREEN).

De vastgoed deal

De afspraak is dat het ROC de LMS locatie op eigen kosten laat bouwen en na oplevering zal verkopen aan GREEN voor € 75,6 miljoen. Het ROC zal gedurende twintig jaar € 3 miljoen huur per jaar betalen (totaal € 60 miljoen) en is daarna verplicht om het pand voor € 73,4 miljoen te kopen. Volgens berekening van de verwachte waardeontwikkeling zou het pand dan € 83,4 miljoen waard zijn, maar het ROC krijgt een korting van € 10 miljoen. Voor deze korting moet het ROC wel direct € 600.000 betalen aan GREEN.[7]

De BNG financiert de bouw maar hiervoor moet het ROC voor 20 jaar € 22 miljoen in depot geven. Hiervan zou € 16 miljoen via beleggingen uitgroeien tot de helft van de terugkoopsom van LMS (de helft van € 73,4 miljoen, dus € 36,7 miljoen). De overige € 6 miljoen wordt belegd voor de mogelijke terugkoop van het CS pand, wat in 2013 zou worden opgeleverd, en vervolgens ook aan GREEN zou worden verkocht. Verschil met de deal voor het LMS pand is dat op het CS pand geen koop*plicht* maar een koop*recht* rust. De uiteindelijke kosten en financierings- en huurconstructies voor het CS pand, ook wel bekend onder de naam «Level», zijn voor het BOR niet uit de stukken op te maken. In een artikel uit het Financiële Dagblad van 7 juni 2010 wordt gesproken over «het ruim € 180 miljoen kostende bouwproject.»

1.2 Bouw, oplevering en sale & leaseback

De bouw van het LMS pand loopt vertraging op en bij oplevering blijkt het pand niet geschikt voor onderwijs. Tevens zijn er een aantal andere gebreken. Er zijn geen lokalen, er is in de begroting geen rekening gehouden met de aanleg van een ICT-infrastructuur, de parkeergarage heeft geen strepen en verlichting en de geplande supermarktruimte beschikt niet over een stroomvoorziening. Bovendien blijken de kosten van het LMS- gebouw na oplevering in 2011 te zijn opgelopen tot € 92 miljoen terwijl het aan GREEN verkocht zou worden voor € 75,6 miljoen.

Een ander nadeel van de «vastgoeddeal» blijkt de «sale en leaseback» constructie. Door de terugkoop*plicht* dient het pand op de balans van het ROC opgenomen te worden en moet zij, naast de huur en het verplicht sparen voor de koopsom ook de afschrijving financieren. Bij een terugkoop*recht* was de afschrijving voor rekening van de eigenaar gekomen. Bij het ROC heeft kennelijk niemand, inclusief de adviseurs, hier rekening mee gehouden[8], terwijl dit in het vastgoed als basale financiële kennis kan worden beschouwd.

[5] Kamerstuk 33 495, nr. 62 (Bijlage). Integriteitsonderzoek ROC leiden, p. 9–10.
[6] Irma Langeraert, directeur Ilfa Treasury Support.
[7] Kamerstuk 33 495, nr. 62 (Bijlage). Integriteitsonderzoek ROC leiden, p. 11.
[8] NRC Handelsblad 4 mei 2015.

1.3 Problemen worden erger

In 2012 komt het ROC onder verscherpt financieel toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Na een taxatie van de panden door de onderwijsinspectie, naar aanleiding van het onderzoek naar vastgoedrisico's in het mbo, blijkt de marktwaarde (waarde van het pand wanneer het op dat moment op de vrije markt verkocht wordt) van LMS nog maar € 50 miljoen. Met de accountant wordt besloten te kiezen voor de bedrijfswaarde (waarde die aan het pand wordt toegekend uitgaande van zijn functie en nut binnen de organisatie) die door zijn berekeningsgrondslagen hoger ligt dan de marktwaarde. Hierdoor wordt het verlies teruggebracht naar € 5,8 mln. Door verdere verliezen en tegenvallend resultaat zakt het ROC echter steeds verder weg in de financiële problemen.[9]

De Minister plaats een regisseur (oud topambtenaar Van der Steenhoven) bij het ROC die de problemen moet onderzoeken en oplossingen aan moet dragen en er zijn wisselingen in het College van Bestuur (CvB) en de Raad van Toezicht (RvT). Aan het eind van 2014 oordeelt ook de onderwijsinspectie dat de kwaliteit van de opleiding onvoldoende is verbeterd. Dit verslechtert het vooruitzicht van het ROC Leiden. Onderhandelingen met de BNG en GREEN over aanpassingen aan de contracten zorgen voor een daling van de terugkoopverplichting van het LMS pand naar € 58 miljoen, maar dit biedt niet genoeg financiële ruimte. De kredietverstrekkers BNG en Deutsche Bank beslissen eind 2014 dat de uitstaande kredieten (totaal € 15 miljoen) steeds maar met een maand verlengd worden.[10] Het ROC stevent af op een faillissement. In februari 2015 dreigt de Minister met het geven van een aanwijzing, maar dit is volgens haar uiteindelijk niet nodig omdat op 11 februari 2015 het ROC Leiden de onderwijsactiviteiten overdraagt aan het ID College. De Minister oordeelt echter in mei dat het maatschappelijk risico van een faillissement van het ROC te groot is en dat een bestuursoverdracht op korte termijn te grote financiële druk legt op het ID college. Er zal meer tijd genomen moeten worden om de mogelijkheid van een fusie tussen het ROC Leiden en het ID college te onderzoeken. Er is door het ROC (in afstemming met de Minister) opnieuw onderhandeld over de vastgoeddeal wat nu wel geleid heeft tot een forse huurverlaging en het afstoten van de CS locatie. Ondertussen stelt de Minister € 40 miljoen beschikbaar voor een kwaliteitsimpuls uit het macrobudget mbo en richt een Commissie onderzoek ROC Leiden in; de Commissie Meurs.[11]

2 Wat opvalt na vergelijking informatie uit informatiestromen

2.1 Toezicht

In het geval van het ROC Leiden lijkt het erop dat zowel het interne als externe toezicht de problemen niet tijdig heeft gesignaleerd of onderschat.

Het is onduidelijk of de RvT haar taak naar behoren heeft uitgevoerd. Hadden zij voldoende kennis in huis om de gevolgen van een dergelijk project te kunnen overzien? De Minister stelt in haar brieven voor om een expertisecentrum nieuwbouw op te richten waar bestuurders en/of toezichthouders van onderwijsinstellingen hun nieuwbouwplannen kunnen laten toetsen door onafhankelijke experts.[12] De relevante vraag

[9] Het Onderwijsblad 8 maart 2014.
[10] het Onderwijsblad 8 maart 2014.
[11] Kamerstuk 33 495, nr. 65.
[12] Kamerstuk 33 495, nr. 62 en Kamerstuk 33 495, nr. 65.

lijkt te zijn of een dergelijk centrum de problemen bij het ROC Leiden hadden kunnen voorkomen. Hoe vrijblijvend zou het aanvragen en/of volgen van dergelijk advies (moeten) zijn?

- *Zou naar de mening van de Minister een advies van het eventueel nieuw op te richten expertisecentrum nieuwbouw vrijblijvend of verplicht zijn voor bestuurders en/of toezichthouders van onderwijs-instellingen?*

Terwijl uit mediaberichten blijkt dat er reeds eerder problemen waren met de financiering van het ROC en de nieuwbouw, heeft de Inspectie van het Onderwijs het ROC pas in 2012 onder verscherpt toezicht gesteld. Het ministerie is pas in 2014 een diepgaand onderzoek begonnen. De vraag rijst of de onderwijsinspectie reeds eerder problemen had geconstateerd. Als dat het geval is, blijft de vraag waarom er niet eerder is ingegrepen. Ook de rol van de Minister ten aanzien van ingrijpen in het herzien van de vastgoedcontracten roept vragen op. In januari 2014 adviseert regisseur Van der Steenhoven de Minister nog omwille van aansprakelijkheidsrisico's niet in te grijpen.[13] Uit de brief van de Minister van 1 mei blijkt dat er bij hernieuwde onderhandelingen tussen het ROC, BNG en GREEN na afstemming met de Minister wel een forse huurverlaging en afstoting van het CS pand mogelijk was.[14] Daarbij rijst de vraag of, en zo ja wat, er veranderd is met betrekking tot het aansprakelijkheidsrisico voor de Minister. En of de Minister niet eerder op deze manier in had kunnen grijpen in de onderhandelingen.

- *Was de Minister al voor 2012 op de hoogte van de vastgoedplannen en bijbehorende pps-constructie en vastgoeddeals van ROC Leiden? Zo ja, op welke manier is dit gemonitord? Zo nee, waarom niet?*
- *Waarom is het Ministerie van OCW niet meteen een diepgaand onderzoek gestart nadat de onderwijsinspectie in 2012 het risico bij het ROC Leiden als zeer hoog heeft gekwalificeerd en het ROC zelf liquiditeitsproblemen heeft gemeld bij het ministerie?*
- *Waarom is pas in 2013 een regisseur benoemd? Waarom had deze in eerste instantie een onderzoeksopdracht en niet meteen een uitvoerend mandaat?*
- *Medio 2013 heeft de onderwijsinspectie laten weten dat de herwaardering van het pand Lammerschans mogelijk kan leiden tot een faillissement van het ROC. Welke maatregelen heeft het Ministerie van OCW naar aanleiding van deze melding genomen?*
- *Kan de Minister toelichten waarom het advies van de regisseur van medio 2014 om een CFO te benoemen op het niveau van het CvB niet opgevolgd is door ROC Leiden?*
- *Bij oplevering in 2011 bleek het Lammenschanspand niet geschikt was voor onderwijs en is verbouwd. Nu blijkt dat het pand nog steeds niet geschikt is en wederom verbouwd moet worden. Hadden er door het Ministerie van OCW eerder maatregelen genomen kunnen worden zodat het onderwijs hier minder onder had hoeven leiden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is dit niet gebeurd?*
- *In januari 2014 adviseerde regisseur Van der Steenhoven in zijn tussenrapportage de Minister niet in te grijpen in de heronderhandelingen van het vastgoedcontract tussen ROC Leiden, BNG en GREEN i.v.m. aansprakelijkheidsrisico's ten aanzien van de casus. Uit de brief van 1 mei jl. van de Minister blijkt dat bij hernieuwde onderhandelingen een forse huurverlaging en afstoting van het CS pand mogelijk was. En dat dit gebeurde in afstemming met de Minister. Kan de*

[13] Kamerstuk 33 495, nr. 62 (Bijlage). «Eerste tussenrapportage ABDTOPConsult d.d. 30 januari 2014, p. 2.
[14] Kamerstuk 33 495, nr. 65.

Minister toelichten of, en zo ja wat, er veranderd is met betrekking tot het aansprakelijkheidsrisico voor de Minister? En of de Minister niet eerder op deze manier in had kunnen grijpen in de onderhandelingen? Kan de Minister daarnaast toelichten wat haar precieze rol was in deze hernieuwde onderhandelingen?

2.2 Fusie

In het voorjaar van 2015 nemen de colleges van bestuur van ROC Leiden en het ID College beiden een bestuursbesluit tot overname van onderwijsactiviteiten van ROC Leiden door het ID College. De Minister stemt hier mee in en het lijkt er op dat ROC Leiden daadwerkelijk failliet gaat. In mei blijkt na afweging van de opties door het ministerie dat de maatschappelijke risico's en kosten van een faillissement hoger zijn dan andere opties voor het oplossen van dit probleem. Er wordt voor gekozen om drie jaar de tijd te nemen om via een fusie tot een gemeenschap van mbo's in de regio te komen.[15] Gezien het feit dat het ROC Leiden ten tijde van de beslissing van het bestuur over de fusie onder toezicht stond komt de vraag naar voren of hier niet eerder overleg over heeft plaats gevonden met het ministerie. Dat had wellicht kunnen leiden tot minder verwarrende berichtgeving in de media en onzekerheid voor de leerlingen en medewerkers van het ROC Leiden.

De huidige situatie levert ook onzekerheid op voor de overige onderwijsinstellingen in de regio, zoals het ROC Mondriaan. Zij wijzen er op dat er geen overleg is geweest met andere ROC's in de regio. En ook de Commissie Fusietoets is kritisch over de voorgenomen plannen. Hierdoor rijst de vraag welk tijdpad de Minister ziet voor een besluit over de toekomst van de onderwijstaken van het ROC Leiden.

- *Kan de Minister toelichten of er voorafgaand aan het bestuursbesluit van het ROC Leiden en het ID college om de onderwijsverplichtingen over te dragen aan het ID College overleg heeft plaatsgevonden met het Ministerie van OCW en / of de onderwijsinspectie? Zo nee, waarom niet?*
- *Kan de Minister aangeven op welke manier zij omgaat met de kritiek van de Commissie Fusietoets?*
- *Op welke termijn verwacht de Minister meer duidelijkheid te hebben over de toekomst van de onderwijsactiviteiten van het ROC Leiden?*

2.3 Toekomst

De Minister heeft een Commissie verzocht onderzoek te doen naar het ROC Leiden. Hierbij komen ook de vragen aan bod welke verbeteringen mogelijk zijn in het toezichtskader, de werkwijze van de inspectie en de inrichting van een expertisecentrum. Onduidelijk is wanneer de Commissie haar werkzaamheden af zal ronden en of er in de tussentijd maatregelen worden genomen om te voorkomen dat bij andere onderwijsinstellingen soortgelijke situaties kunnen ontstaan?

- *Heeft de Minister de onderzoekscommissie een termijn meegegeven waarbinnen gerapporteerd dient te worden?*
- *Zijn naar aanleiding van de situatie bij het ROC Leiden interne procedures aangepast bij de onderwijsinspectie of het Ministerie van OCW om soortgelijke situaties in het vervolg tijdiger te kunnen constateren?*

[15] Kamerstuk 33 495, nr. 65.

2.4 BNG

Een opmerkelijk punt wat betreft de vastgoeddeal is de rol van de BNG in de pps- constructie, daar de bank vanuit haar publieke rol geen commercieel vastgoed financiert. De oplossing hiervoor wordt door Pauline Bieringa, directeur Public Finance BNG, in een artikel in het Financiële Dagblad van 7 juni 2010 gegeven. De BNG kent GREEN de speciale status van »statutair marktpartij» toe. De term «statutair marktpartij» blijkt na onderzoek van het BOR geen gangbare of zelfs juridische term te zijn. In een «Bankbrief»[16] uit 2009 van de BNG zelf wordt zelfs nog geschreven dat niet GREEN maar ROC Leiden de statutaire marktpartij is. Terwijl GREEN in een artikel in het blad «Schooldomein»[17] uit 2011 schrijft dat zij «als enige private vastgoedbelegger statutaire marktpartij van de Bank Nederlandse gemeente» zijn. Kortom het is voor het BOR onduidelijk wat de term/het predicaat «statutaire marktpartij» precies inhoud en wie in deze constructie de «statutaire marktpartij» was. Ook is onduidelijk of een soortgelijke pps-constructie en vastgoeddeal vaker en zelfs in andere sectoren toegepast zijn daar in presentaties van GREEN, BNG, ROC Leiden en llfa Treasury Support uit 2011 en 2012 gerefereerd wordt naar de voordelen van deze pps-constructie en vastgoeddeal voor onderwijs- en zorginstellingen.[18]

– *Kan de Minister toelichten of er bij andere onderwijsinstellingen soortgelijke pps-constructies en vastgoeddeals gesloten zijn? Zo ja, om welke instellingen gaat het en wat zijn daar de risico's? Zo nee, waarom niet?*
– *Heeft de Minister nog andere maatregelen genomen, of is ze voornemens die te nemen, om te voorkomen dat een gelijksoortige situatie kan ontstaan bij andere onderwijsinstellingen? Zo ja welke? Zo nee, waarom niet?*

[16] BNG Bankbrief jaargang 17 nummer 1–2009.
[17] Schooldomein, nr. 4, maart 2011, p. 52–53.
[18] Handout presentatie «PPS in de praktijk, Nationaal debat maatschappelijk vastgoed» 15 december 2011,
en Handout «PPS in de praktijk 14 juni 2012».